



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE TRANSPORTES TERRESTRES

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7141/7146 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

PARECER n. 00338/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.013865/2021-47

INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

ASSUNTOS: DEVER DE INFORMAÇÃO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA ACERCA DOS EFEITOS DA LEI Nº 14.071, DE 2020, NA SUBSTITUIÇÃO DO PRONTUÁRIO GERAL ÚNICO PELO MODELO ATUAL DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO. VIABILIDADE SOMENTE QUANTO AOS REQUERIMENTOS VÁLIDOS APRESENTADOS ANTERIORMENTE À VIGÊNCIA DA LEI. DIREITO ADQUIRIDO, OBSERVADAS DECISÕES JUDICIAIS A RESPEITO.

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Coordenação-Geral de Normatização e Fiscalização do Departamento Nacional de Trânsito acerca "dos efeitos da Lei nº 14.071, de 2020, na substituição do Prontuário Geral Único (PGU) pelo modelo atual da Carteira Nacional de Habilitação (CNH)".

2. O presente processo administrativo foi inaugurado pela Nota Técnica nº 441/2021/CGNF-DENATRAN/DENATRAN/SNTT (SEI 4135165), de 25 de maio de 2021, a qual registra a recente entrada em vigor da Lei nº 14.701, de 2020, que revogou o artigo que previa a substituição do PGU pela CNH, bem como o respectivo entendimento do Departamento quanto ao seu efeito prático.

3. À vista disso, por meio do Despacho nº 2297/2021/SE (SEI 4142075), de 26 de maio de 2021, a Secretaria Executiva encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica. Em seguida, em virtude da pertinência temática, a demanda foi distribuída para esta Coordenação-Geral Jurídica de Transportes Terrestres.

4. Considerando que foi identificada a existência da Ação Civil Pública nº 2008.38.00.032006-0, que determinou a suspensão da Resolução nº 276, de 2008, o que foi feito por meio da Deliberação Contrans nº 71, esta Coordenação-Geral solicitou o apoio da Coordenação-Geral de Assuntos Judiciais para obter informações sobre trânsito em julgado da aludida demanda judicial, e, em todo caso, qual a sua atual repercussão sobre a eficácia da aludida Resolução do Contrans.

5. As informações foram prestadas por meio da Cota n. 01118/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (SEI 4283486), que informa sobre a existência de decisão judicial que impede a aplicação da Resolução nº 276, de 2008, não tendo havido trânsito em julgado em tal demanda judicial.

6. O último documento constante nos autos é a Cota n. 01138/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (SEI 4289533), em que esta Coordenação manifesta ciência das informações acima referidas.

7. Este é o breve relatório. Passa-se a opinar.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Aspectos gerais e contexto normativo

8. Preliminarmente, considera-se oportuno esclarecer que, no exercício das competências que lhe foram atribuídas pelo art. 131 da CRFB/88 e pelo art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, compete a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo, portanto, adentrar na análise dos aspectos da conveniência e da oportunidade da prática dos atos administrativos, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Ademais, no que se refere aos aspectos de natureza técnica alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente.

9. Apenas para fins de contextualização, conforme informado na Nota Técnica nº 441/2021/CGNF-DENATRAN/DENATRAN/SNTT (SEI 4135165), o PGU é o modelo antigo de habilitação, emitido entre janeiro de 1981 e setembro de 1994. Naquela época, os dados referentes ao PGU eram

cadastros apenas nas bases estaduais, o qual dificultava o processo de transferência entre as unidades de federação e a fiscalização de trânsito em localidades diversas daquela de registro da habilitação.

10. À vista disso, em 14 de abril de 2008, após a concepção da CNH nos moldes utilizados atualmente, o Conselho Nacional de Trânsito (Contran) editou a Resolução nº 276, que estabeleceu os "procedimentos necessários ao recadastramento dos registros de prontuários de condutores".

11. A referida resolução, em seu art. 1º, determinava o recadastramento do PGU nos seguintes prazos: (i) para os condutores com exames de sanidade física e mental vencidos, estes deveriam se recadastrar no prazo de 90 dias após a publicação da resolução; e (ii) os condutores com exames de sanidade física e mental com vencimento após a data de publicação da resolução deveriam se recadastrar no prazo de até 30 dias após o vencimento. O art. 2º da norma determinava ainda que a partir de 31/01/2012 só seriam inseridos na Base de Índice Nacional de Condutores os cadastros de condutores que se encontravam no RENACH.

12. No entanto, no mesmo ano, por força de decisão judicial, a Resolução Contran nº 276/2008 foi suspensa pela Deliberação Contran nº 71, não tendo sido esta referendada pelo Contran até o presente momento. O Denatran informa em sua manifestação técnica (SEI 4135165) que "após a suspensão da citada Resolução, foi acordado com os DETRAN que as solicitações referentes à substituição do PGU deveriam ser encaminhadas ao DENATRAN, a fim de obter-se autorização sistêmica para sua efetivação".

13. Ou seja, na prática os condutores que possuíam o PGU solicitavam a substituição da habilitação junto ao Detran, renovando-se também os exames de aptidão física e mental, bem como demais exames e cursos exigidos para a respectiva categoria de habilitação, e em seguida o Detran confirmava os dados na base estadual e solicitava a autorização do Denatran.

14. Isso porque, o art. 159, § 11 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997 - CTB) determinava que a CNH expedida na vigência do código anterior, ou seja, o Prontuário Geral Único, seria substituído por ocasião do vencimento do prazo para revalidação do exame de aptidão física e mental, sendo esta a base legal para a apresentação dos requerimentos e sua consequente autorização.

15. No entanto, a partir da entrada em vigor da Lei nº 14.071, de 2020, que ocorreu em 12 de abril de 2021, o artigo supracitado foi revogado, retirando do CTB a previsão de substituição do PGU.

16. Assim, considerando a recente alteração normativa, o Denatran elaborou a Nota Técnica nº 441/2021/CGNF-DENATRAN/DENATRAN/SNTT (SEI 4135165) entendendo que "somente poderão ser substituídos aqueles PGU cujos processos para renovação estavam em andamento quando da entrada em vigor da aludida Lei, não havendo amparo legal para deferirem-se pedidos de substituição de PGU protocolados após a entrada em vigor da Lei em comento", bem como solicitando a orientação desta Consultoria Jurídica acerca de tal entendimento em razão de seus impactos, o qual será melhor minudenciado a seguir.

2.2 Dos efeitos da revogação do dispositivo legal e do direito adquirido

17. Conforme visto anteriormente, o presente processo versa sobre consulta formulada pelo Denatran acerca dos efeitos da Lei nº 14.071/2020, que revogou o artigo do CTB que tratava sobre a substituição do Prontuário Geral Único pelo modelo atual da CNH, em relação aos requerimentos administrativos de substituição apresentados antes e depois da vigência da novel legislação.

18. *Ab initio*, quanto ao primeiro ponto, registra-se que, embora a Lei nº 14.071/2020 tenha revogado o §11, do art. 159, do CTB, o requerimento realizado antes da novel legislação não pode ter a sua análise prejudicada, ante ao direito adquirido do requerente à substituição.

19. O direito adquirido nada mais é do que a consequência de um fato idôneo a produzi-lo, em virtude da lei do tempo no qual o fato se consumou, embora a ocasião de fazê-lo valer não se tenha apresentado antes da vigência de uma nova lei a respeito do mesmo^[1], passando a integrar a esfera jurídica do indivíduo.

20. Nesse sentido, cumpre trazer à baila o postulado do direito intertemporal, previsto no artigo 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que assegura o respeito ao direito adquirido mesmo diante da vigência de lei superveniente. Veja-se:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o **direito adquirido** e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se **adquiridos** assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbitrio de outrem.

21. É o que se extrai inclusive do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, ao dispor que "a

lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

22. Assim, tendo sido apresentado o requerimento válido à época da vigência do dispositivo que autorizava a substituição, bem como cumpridos os requisitos necessários à sua consumação, o requerente adquiriu o direito de ter seu PGU substituído por uma CNH. Os requerentes que cumpriram tempestivamente todos os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico então vigente para o exercício de um direito não devem ser prejudicados pela demora da Administração na análise do requerimento para tanto, máxime considerando que a autorização no caso em comento é realizada de forma sistêmica, conforme indicado na Nota Técnica nº 441/2021/CGNF-DENATRAN/DENATRAN/SNTT (SEI 4135165).

23. Ainda sobre o tema, destaca-se o enunciado da Súmula 359 do Supremo Tribunal Federal, que, embora trate de tema distinto, usa a mesma lógica ora mencionada, impondo a aplicação da norma vigente à época do preenchimento dos requisitos para a sua concessão^[2]. Veja-se:

Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários. (alterada)

24. Dessa forma, *in casu*, o fato da Lei nº 14.071/2020 encontrar-se em vigor atualmente não o faz perder o seu direito, que já havia adquirido, podendo ter o seu pedido analisado - e eventualmente deferido, conforme o caso concreto - pelos órgãos de trânsito competentes.

25. Contudo, o cumprimento dos requisitos legais antes da entrada em vigor da Lei nº 14.071/2020, especialmente aqueles impostos pela Resolução Contran nº 276/2008, é tema ainda discutido judicialmente, como já ficou dito. Assim, a análise e o deferimento dos pedidos de substituição do PGU formulados antes da entrada em vigor da Lei nº 14.071/2020 devem levar em consideração as determinações judiciais expedidas sobre o caso, notadamente aquelas oriundas Ação Civil Pública nº 2008.38.00.032006-0.

26. Lado outro, quanto aos requerimentos apresentados após o início da vigência da Lei nº 14.071/2020, entende-se que não há direito adquirido, sendo necessário o indeferimento dos mesmos por ausência de previsão legal.

3. CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, e por tudo mais que dos autos consta, opina-se pela confirmação do entendimento exarado na Nota Técnica nº 441/2021/CGNF-DENATRAN/DENATRAN/SNTT (SEI 4135165), do Departamento Nacional de Trânsito, no seguinte sentido:

- a. os pedidos de substituição do Prontuário Geral Únicos protocolados antes da entrada em vigor da Lei nº 14.071/2020 poderão ser analisados e eventualmente deferidos, caso tenham cumprido tempestivamente todos os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico então vigente, observadas as determinações judiciais a esse respeito, máxime as oriundas da Ação Civil Pública nº 2008.38.00.032006-0; e
- b. os pedidos de substituição do Prontuário Geral Únicos protocolados após a vigência da Lei nº 14.071/2020 deverão ser indeferidos, em razão da ausência de autorização legal.

28. É o Parecer.

29. À consideração superior.

30. Não sendo outra a determinação da Consultora Jurídica, à Coordenação Administrativa para devolver os autos à Secretaria Executiva da Pasta.

Brasília, 14 de setembro de 2021.

PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE TRANSPORTES TERRESTRES

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000013865202147 e da chave de acesso e5a0e332

Notas

1. [^] GABBA, C. F. *Teoria della retroattività delle leggi*, Turim, Utet, 3ª ed., 1891, p. 191.
2. [^] *Jurisprudência relacionada: ARE 881.118 AgR*, voto do rel. min. **Dias Toffoli**, 2ª T, j.06-10-2017, DJE 252 de 07-11-2017.

Documento assinado eletronicamente por PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 645258249 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO. Data e Hora: 14-09-2021 15:24. Número de Série: 60545559984645374490340715175. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE TRANSPORTES TERRESTRES E AEROMARÍTIMO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7141/7146 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

DESPACHO n. 00993/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.013865/2021-47

INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO.

ASSUNTOS: CONSULTA ACERCA DOS EFEITOS DA LEI Nº 14.071, DE 2020, NA SUBSTITUIÇÃO DO PRONTUÁRIO GERAL ÚNICO PELO MODELO ATUAL DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO.

1. Aprovo o Parecer n. 338/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU.
2. Restituam-se os autos à Secretaria Executiva, para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 16 de setembro de 2021.

NATÁLIA RESENDE ANDRADE ÁVILA
PROCURADORA FEDERAL
CONSULTORA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000013865202147 e da chave de acesso e5a0e332

Documento assinado eletronicamente por NATALIA RESENDE ANDRADE AVILA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 725607770 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA RESENDE ANDRADE AVILA. Data e Hora: 16-09-2021 20:15. Número de Série: 53936401259207922010171389116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.